

PAPER DETAILS

TITLE: TÜRKİYE'DE İNSAN HAKLARININ KORUNMASINA İLİSKİN ULUSAL İNSAN HAKLARI

KURUMLARI: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU VE TÜRKİYE İNSAN HAKLARI VE ESİTLİK

KURUMU

AUTHORS: Ümran GÜNES

PAGES: 165-186

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/495522>

Derleme Makalesi/Review Article

**TÜRKİYE'DE İNSAN HAKLARININ KORUNMASINA İLİŞKİN ULUSAL
İNSAN HAKLARI KURUMLARI: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU VE
TÜRKİYE İNSAN HAKLARI VE EŞİTLİK KURUMU**

*NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS FOR THE PROTECTION OF
HUMAN RIGHTS IN TURKEY: OMBUDSMAN INSTITUTION AND HUMAN
RIGHTS AND EQUALITY INSTITUTION IN TURKEY*

Ümran GÜNEŞ*

*Geliş Tarihi: 05.01.2018
(Received)*

*Kabul Tarihi: 13.03.2018
(Accepted)*

ÖZ: Devletler zamanla uluslararası alanda insan haklarının korunması ve geliştirilmesi için oluşturulan mekanizmalara iç hukuklarında da ihtiyaç duymuştur. Bu yüzden devletler, belirli standartları içeren ulusal insan hakları kurumları oluşturmaya başlamışlardır. Bununla hedeflenen, ülke içinde insan hakları ihlallerinin önlenmesi ve insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasıdır. Türkiye’de bu hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik olarak Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu oluşturulmuştur. Ancak Türk toplumunun siyasi kültürü ve insan hakları anlayışı bu yapıların yeterince etkin kullanılmasını sağlayamamıştır. Ayrıca insan hakları konusunda toplumsal düzeyde gerekli bilincin oluşturulması ve kurumların var olan aksaklıklarının çözülmesi gerektiği ortaya çıkmıştır.

Anahtar Kelimeler: *Türkiye, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Kamu Denetçiliği.*

ABSTRACT: The states in time needed some mechanisms in their domestic law systems that the mechanisms were created for development and protection of human rights in internationally. So the states started to create national human rights institutions that contain certain standards. Aimed with it is prevention of human rights violations and the development and protection of human rights in the country. In order to realize these aims in Turkey, ombudsman and Turkey Human Rights and Equality Institution were established. However, Turkish society’s political culture and understanding of human rights have not been able to make effective enough use of these structures. Also it has emerged that necessary consciousness on human rights has to be established at the social level and the existing problems of the institutions have to be solved.

Key Words: *Turkey, National Human Rights Institutions, Turkey Human Rights and Equality Institution, Ombudsman.*

* Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı Doktora Programı Öğrencisi, u.gunes@windowslive.com.

1.GİRİŞ

İnsan hakları kavramının ortaya çıkması oldukça eski dönemlere denk gelmektedir. İnsan haklarının korunmasına ve geliştirilmesine yönelik çalışmaların ise modern devlet anlayışının oluşmasıyla başladığı düşünülmektedir. Söz konusu durum, tüm insanları ilgilendirdiği için bu çalışmaların ilk olarak uluslararası arenada filizlendiği ve sözleşmeler ve oluşturulan mekanizmalar aracılığıyla şekillendirildiği görülmektedir.

Ulusal insan hakları kurumlarına olan ihtiyaç, uluslararası düzenlenmelerin ve standartların uygulanması bağlamında öncelikle uluslararası sistemde ortaya çıkmıştır. Her ne kadar uluslararası düzeyde adımlar atılsa da insan haklarının geliştirilmesinin ve korunmasının daha etkin ve daha işlevsel bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için devletlerin iç hukuk kurumlarının ve mekanizmalarının konuya önem vermelerinin gerekliliği ön plana çıkmıştır. Zira uluslararası mekanizmaların ulusal düzeye müdahale edebilmeleri belirli bir noktaya kadar gerçekleşebildiğinden bu mekanizmalara ikinci derecede önem atfedilmiştir. Bundan dolayı ülkelerin iç sistemlerinde ulusal insan hakları koruma mekanizmalarına ve kurumlarına ihtiyaç duyulmaktadır.

Bu kapsamda insan hakları ihlallerinin önlenmesi için devletlerin ulusal düzeyde gerekli görülen düzenlemeleri birimlerle ve kurumlarla gerçekleştirmelerinin etkili olduğu görülmüştür. Devletlerin hükümet düzeyinde örgütlenmelerine ek olarak ulusal düzeyde dernek veya sivil toplum örgütleri ve yasal dayanakları farklı olan kurumlar da ihlallerin önlenmesi ve sürecin takibinde verimli çalışmaların yapılmasını sağlamıştır. Her ülkenin kendi yapısına göre de olsa ulusal düzeyde uluslararası ilkeler bağlamında mekanizmalar oluşturarak insan haklarının korunması ve geliştirilmesi amaçlanmıştır.

Çalışmanın ilk bölümünde ulusal düzeyde insan hakları kurumlarının geliştirilmesi süreci, kurumların oluşturulması, ortaya çıkan kurum modelleri ve uygulama örneklerine yer verilecektir. İkinci bölümde ise ulusal insan hakları kurumlarının oluşturulmasında ilke ve standartların belirlenmesi adına gerçekleşen gelişmeler anlatılacaktır. Son bölümde de ulusal insan hakları kurumları konusunda Türkiye'nin geçirdiği tarihsel süreç ve geliştirilen kurumlar -Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu ve Kamu Denetçiliği Kurumu- incelenecektir. Son olarak da önceki bölümlerde anlatılan bilgiler doğrultusunda Türkiye üzerine bir değerlendirme yapılacaktır. Çalışma ile amaçlanan bu konuda hazırlanmış genel bir çalışmanın oluşturulması ve aynı zamanda Türkiye'nin bu konudaki gelişmelerini takip etmektir.

2. ULUSAL İNSAN HAKLARI KURUMLARI HAKKINDA GENEL BİLGİLER

İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacıyla uluslararası ölçütler ve standartlar belirlense de ulusal düzeyde uygulama farklılıklarından dolayı yeterli olmamaktadır. Bundan dolayı koruma ve geliştirme standartlarının ulusal düzeyde düzenlenmesi ihtiyacı doğmuştur². Tarihsel süreç içinde bu konuda belirli gelişmeler gerçekleşmiştir.

2.1. Tarihsel Arka Plan

Ulusal düzeyde kurumlar daha önceleri kötü yönetimlere karşı oluşturulmuşken yirminci yüzyılın ikinci yarısından sonra tamamıyla insan hakları doğrultusunda geliştirilmeye ve dünya çapında yayılmaya devam etmiştir³. Sonuçları oldukça acımasız ve dehşet verici olan İkinci Dünya Savaşı sonrasında insan hakları konusunda daha hassas çalışmalar yapılmaya başlanmıştır⁴. Ulusal düzeyde İnsan hakları kurumlarının oluşturulması, uluslararası standartların toplumların her birine nüfuz etmesini kolaylaştırmıştır⁵.

Kavram olarak ulusal insan hakları kurumları, ilk kez Birleşmiş Milletler(BM) bünyesinde 1946'da Ekonomik ve Sosyal Konsey (ECOSOC)'in gerçekleştirdiği bir toplantıda söz konusu olmuştur⁶. Bu toplantıda alınan kararlar üye devletlere yerel düzeyde insan hakları komiteleri veya bu doğrultuda çalışma grupları oluşturarak İnsan Hakları Komisyonu ile paralel çalışmaları ve komisyonla işbirliği yapmaları istenmiştir⁷.

Uygulanacak uluslararası standartların niteliği belli iken bunu uygulayacak kurumlarının çerçevesini ve kapsamını belirlemek zor olmuştur. Bu belirsizlikten dolayı insan haklarının korunması ve geliştirilmesi ile ilgili tüm kurumların ve

²Vahap Atilla Oğuşgil, "Avrupa Birliği Yolunda Türkiye İnsan Hakları Kurumu'nun Birleşmiş Milletler Paris Prensipler Işığında Değerlendirilmesi", *Bilgi: Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi*, Yaz/2015 Ankara, Sayı:74, s.176.

³Wade M. Cole- Francisco O. Ramirez, "Conditional Decoupling: Assessing the Impact of National Human Rights Institutions, 1981 to 2004", *American Sociological Review*, XX(X), 2013,p.3.

⁴Abdurrahman Eren, *Ulusal İnsan Hakları Kurumları*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2012, s.7.

⁵Richard Carver, "A New Answer to An Old Question: National Human Rights Institutions and Domestication of International Law", *Human Rights Law Review*, 10:1, 2010, p.2.

⁶"*Profesyonel Eğitim Serileri: 4 - Ulusal İnsan Hakları Kurumları: İnsan Haklarının Korunması ve Yaygınlaştırılması için Ulusal Kurumların Oluşturulması ve Güçlendirilmesi için El Kitabı-1995*", Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Merkezi Yayını, Veysel Eşsiz(çev.), (www.ihop.org.tr/dosya/uihk/NRHI_ceviri.doc, Erişim Tarihi: 18.11.2016.), m.20, s.3.

⁷"*Profesyonel Eğitim Serileri...*, Veysel Eşsiz(çev.), m.21, s.3.

yapıların üzerinde aynı oranda durulmuştur⁸. BM Genel Kurulu, 1978’de aldığı bir kararla bu konuda sınırlamalar getirmiştir ve ulusal insan hakları kurumlarının daha uzmanlaşmış yapılar olarak oluşturulmasını istemiştir⁹. 1993’te Viyana’da yapılan Dünya İnsan Hakları Konferansı’nda 1991’de oluşturulan Paris Prensipleri’ne uyma kararını içeren Viyana Deklarasyonu ve Eylem Programı kabul edilmiştir¹⁰.

2.2. Ulusal Kurum Modelleri

Süreç içerisinde ulusal insan hakları kurumlarının gelişimi konusundaki en büyük problem kurumların niteliğinde kesin bir tanım yapılamamış olmasıdır. Bu konu, ülkelerin kendi yapılarına uyum gösterecek şekilde kendilerine bırakılmıştır. Bu da ulusal insan hakları konusunda farklı kurum modellerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur.¹¹ Bu modellerin öne çıkanları; ombudsman, komisyon, danışma komitesi ve enstitü modelleridir.

Ombudsman Modeli; az sayıda üyesi vardır. Kendisine gelen başvurular dışında kendiliğinden harekete geçebilme yetkisine de sahiptir¹². Ombudsman sistemleri içinde en geniş yetki sahibi İsveç ombudsmanıdır¹³. İsveç’te ombudsman kurumunun sahip olduğu yetki herhangi başka bir kurumda olmadığı kadar geniştir; buna devletin tüm kademeleri, belediyeler ve mahkemeler gibi kurumlar da dahildir. Çoğunlukla idari görevi olmayan kişi, personel ve kurumlar denetim dışındadır. Denetimin bu denli sıkı olmasının nedeni idari işleyiş ve adalet mekanizmasının etkili bir şekilde gerçekleşmesinin hedeflenmesindendir. Öneride bulunma, hükümet ve yetkilileri kendisini ilgilendiren konularda uyarma, kendiliğinden harekete geçme ve görüş bildirme gibi görevleri vardır¹⁴.

Komisyon Modeli; Paris Prensipleri’ne en uygun sistemdir. İnceleme yapma, eğitim, tavsiye, şikâyet inceleme ve çözüm üretme gibi işlevleri vardır¹⁵.

⁸ “Profesyonel Eğitim Serileri...”, Veysel Eşsiz(çev.), m.36, s.7.

⁹ Abdurrahman Eren, *a.g.e.*, s.10.

¹⁰ Valentin Aichele, *National Human Rights Institutions: An Introduction*, German Institute for Human Rights, Tübingen 2010, p.10-11.

¹¹ Abdurrahman Eren, *a.g.e.*, s.34.

¹² Vahap Atilla Oğuşgil, *Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları: Üye Ülkelerden Örnek Uygulamalar*, Legal Yayıncılık, İstanbul 2015, s.22-23.

¹³ Kemal Özden-Ertuğrul Gündoğan, “Ombudsmanlık Sistemi: Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye’deki Uygulanabilirlik Tartışmaları”, *Türkiye Günlüğü*, Sayı:62, Eylül-Ekim 2000, s.51

¹⁴ Hasan Tahsin Fendoğlu, *Kamu Denetçiliği(Ombudsmanlık)*, Stratejik Düşünce Enstitüsü, Aralık 2010, (<http://www.sde.org.tr/userfiles/file/Ombudsman.pdf>), Erişim Tarihi: 03.01.18.

¹⁵ Anna-Elina Pohjolainen, *The Evolution of National Human Rights Institutions: The Role of United Nations*, The Danish Institute for Human Rights, Copenhagen 2006, p.14-15.

Uygulama konusunda en etkin ülke İngiltere'dir. Özellikle eşitsizlik ve ayrımcılık konusunda yoğun çalışmalar yapmaktadır¹⁶.

Danışma Komitesi; danışma özelliğindedir. İşlevi, danışmanlık yapmak ve tavsiyede bulunmaktır. Bu işlevi dolayısıyla başvuru kabul etme yetkileri genellikle yoktur. Eğitim ve toplumun bilinçlendirilmesi konularında da aktif çalışmalar yapabilirler. Danışma işlevleri hükümetin ya da otoritelerin başvurularıyla sınırlı kalmaktadır. Pek çok alandan farklı üyelere sahip olması onun kabul edilebilirliğini ve temsil gücünü arttırmaktadır¹⁷. Uygulamada iyi olan ülke örneği Fransa'dır ve Paris Prensipleri ile uyum süreci devam etmektedir¹⁸.

Enstitü Modeli; çalışma alanı daha çok araştırma yapmak ve eğitim üzerine oluşturulmuştur. İnsan hakları ihlallerinin önlenmesi, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi üzerine çalışarak deneyimler elde etmeyi amaçlayan bu model, ulusal insan hakları modelleri oluşturmak isteyen ülkeler için bir destek sağlayarak etkili programların sayısını arttırmıştır¹⁹. Bu kurum modelinin en iyi örneği akreditesi A statüsünde olan Almanya İnsan Hakları Enstitüsü'dür²⁰.

Tüm bu gelişmeler göz önünde tutulduğunda ulusal insan hakları kurumlarının uluslararası standartların ve ilkelerin benimsenerek ülkeler düzeyinde uygulama konusunda en etkili yöntemin tercih edilmesi gerekliliği kendini göstermiştir.

3. ULUSAL İNSAN HAKLARI KURUMLARI İÇİN OLUŞTURULAN İLKE VE STANDARTLAR

Farklı yönetimlerden ve kültürlerden ülkelerde ulusal insan hakları kurumlarının gelişimi için evrensel standartlar ve ilkeler belirlenebilmesi adına uzun yıllar içinde kademeli olarak gerçekleşen çalışmalar yapılmıştır.

3.1. İlke ve Standart Oluşturma Çalışmaları

Modern anlamda insan hakları –dünyadaki tüm insanları kapsayan kavramları ancak İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra gelişmiştir. 1941'de Atlantik Şartı'nda²¹ dile getirilen haklar ve özgürlükler, kontrol altında olmayan ve koloni

¹⁶Abdurrahman Eren, *a.g.e.*, s.45-47.

¹⁷Valentin Aichele, *a.g.m.*, p.3; Anna-Elina Pohjolainen, *a.g.m.*, p.15-16.

¹⁸Abdurrahman Eren, *a.g.e.*, s.49-50.

¹⁹Coşkun Açık, "Ulusal İnsan Hakları Kurumları ve Türkiye Örneğine Eleştirel Yaklaşım", *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2011, s.79-80, http://acikarsiv.ankara.edu.tr/browse/5984/coskun_acik_tez.pdf, Erişim Tarihi:03.01.18.

²⁰Vahap Atilla Oğuşgil, *a.g.m.*, s.179.

²¹İkinci Dünya Savaşı devam ederken 1941 yılında Churchill ve Roosevelt'in görüşmeleri sonrasında Nazi Almanya'sının yenilmesinin ardından kurmak istedikleri yenedünya düzeninin temellerini açıklamaktadır. Bu temellerde insan hakları ve insanların yaşam

ülkelerde de benimsenebilmesi için işbirliğindeki devletler tarafından desteklenmiştir. Bu destekler, bu ülkelerde hak ve özgürlük bağlamında bağımsızlık ve millilik hareketleriyle örtüşerek hızla yayılmıştır. Bu hareket Batı tarafından bilinçli bir İkinci Dünya Savaşı politikası olarak uygulanmıştır; ancak geri dönüşü farklı bir zeminde gerçekleşmiştir. Bu seferberlik ve destek durumu insan haklarını korumak ve geliştirmek adına gerekli olan evrensel belgenin ortaya çıkmasını hızlandırmıştır.²² Bunun sonucunda 10 Aralık 1948 tarihinde BM Genel Kurulu İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'ni kabul etmiştir²³.

Ancak bu gelişmeler uluslararası insan haklarına sıkıca bağlı kurallar ve düzenlemeler oluşturmada yeterli olmamıştır. Devletler, Evrensel Beyanname'yi birbirlerinin iç işlerine karışmamak adına yalnızca normatif bir araç olarak görmüşlerdir²⁴.

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin ardından insan hakları koruma ve geliştirme çalışmaları sınırlı olarak yürütülmüştür. 16 Aralık 1966 tarihinde BM Genel Kurulu'nca kabul edilip 1976'da yürürlüğe giren Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi ile Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi'nin yanı sıra 1979'da Kadına Karşı Ayrımcılık Sözleşmesi, 1984'te İşkenceye Karşı Sözleşme ve 1989'da Çocuk Hakları Sözleşmesi kabul edilerek insan haklarını korumaya ve geliştirmeye yönelik kurumlar oluşturulmaya devam edilmiştir²⁵.

1990'lı yıllarda seminerlerle ve toplantılarla insan hakları konusunda mekanizmalar oluşturma amacıyla yürütülen çalışmaların sayısında artış gözlenmiştir. BM kurullarında ve toplantılarında bu konuyla ilgili alınan kararların sayısı oldukça fazladır. Ancak kararların çokluğu kurumun tanımını ve

standartlarının geliştirilmesi, halklara kendi kaderini tayin ve yönetim özgürlüğü, doğal kaynaklardan yararlanmada eşitlik, tüm devletlerin barış ve güven içinde yaşaması gibi düzenlemeler vardır. Atlantik Şartı daha sonra gönderme yoluyla Birleşmiş Milletler Bildirisi'ne dâhil edilmiştir. (Faruk Sönmezoğlu, *Uluslararası İlişkiler Sözlüğü*, Der Yayınları, İstanbul 2005, s.57.)

²²Jeong WooKoo- Francisco O. Ramirez, "National Incorporation of Global Human Rights: Worldwide Expansion of National Human Rights Institutions", *Social Forces*, 87(3), The University of North Carolina Press, 2009, p.1323.

²³Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi (Güncelleştirilmiş 27.Bası), Ankara 2008, s.479.

²⁴C. Raj Kumar, "National Human Rights Institutions: Good Governance Perspectives on Institutionalization of Human Right", *American University Law Review* 19, No.2, 2003, p.260.

²⁵Abdurrahman Eren, *a.g.e.*, s.62.

fonksiyonlarını ortaya koyma konusunda net bir çerçeve çizememiştir. Gerekliliği hissedilen netlik, 1991'deki Paris İlkeleri adı verilen belgeyle gerçekleşmiştir²⁶.

1991'de Paris'te ilk kez düzenlenen İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması için Ulusal Kurumlara İlişkin Birinci Uluslararası Atölye Çalışması, Paris Prensipleri'nin temelini oluşturmuştur. 1992'de İnsan Hakları Komisyonu tarafından kabul edilmiştir ve 1993'te de BM Genel Kurulu'nda alınan 48/134 sayılı kararla onaylanmıştır²⁷.

3.2. Paris Prensipleri

Paris Prensipleri, ulusal kurumlara düşen sorumlulukları beş başlık altında toplamıştır. İlk olarak, tüm insan hakları ihlallerinin kurumlar tarafından takip edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Kurumun bunu başarabilmesi için ulusal düzeyde çok sayıda personel ve yetkili bulundurması ve herhangi bir bilgiye ya da duruma erişebilmesinde hiçbir sınırının olmaması gerekmektedir. İkinci olarak, kurumlar hükümet, parlamento ya da ihlallerle özel olarak ilgilenen herhangi bir organa, uluslararası insan hakları mevzuatına ve belgelerine ve bunların uygulamalarına uyum sağlamaları için tavsiye vermelidir. Bunun için bu kurumlarla arasında iletişim kanalları oluşturulmalıdır. Üçüncü olarak kurum, bölgesel ve uluslararası organizasyonlarla temas halinde olmalıdır. Kurum, hükümeti insan hakları belgelerini onaylaması için teşvik etmelidir ve hükümetin bölgesel veya uluslararası kurum veya komisyonlara hazırladığı raporlara katkıda bulunmalıdır. Bölgesel ve uluslararası organlarla geniş tabanlı ve kısıtlamasız olarak işbirliğinde bulunmalıdır. Dördüncü olarak kurumlar insan hakları alanında eğitim verme ve bilgilendirme yapma yetkisine sahiptir. Bu durum okullarda, üniversitelerde ve profesyonel çevrelerde insan hakları eğitim programlarının düzenlenmesine ve araştırmalar yapılmasına yardımcı olacaktır. Son olarak ise bazı kurumlara yarı yargısal yetkiler verilmiştir. Buna karşılık ilk dört başlıktaki sorumlulukların sağlanamaması durumunda kurumun Paris Prensipleri' ne uyum sağladığı söylenemeyecektir²⁸.

Paris Prensipleri' ne göre ulusal insan hakları kurumlarının sahip olması gereken özellikler ve bu özelliklerin de kendine özgü belirleyici nitelikleri vardır. Öncelikle kurumlar bağımsız olmalıdır. Mali ve işlevsel anlamda bağımsız olması istenilen kurumlar, üyelerinin de bağımsız olmasını güvence altına almalıdır. Kurumların görev alanı ve yetkileri de bir başka konudur. Görev alanı kapsamında insan haklarının korunması ve geliştirilmesi vardır. Yetkileri ise ulusal kurumun modeline göre farklılık gösterebilmektedir. Genel olarak; raporlama, tavsiye, görüş

²⁶Morten Kjærum, *National Human Rights Institutions Implementing Human Rights*, Danish Institute for Human Rights, 2005, p.6.

²⁷“Profesyonel Eğitim Serileri.., Veysel Eşsiz(çev.), m.25, s.4-5.

²⁸Morten Kjærum, *a.g.m.*, p.6-7.

bildirme, inceleme, tanıtım ve bilgilendirme faaliyetlerinde bulunma ve kapsamlı işbirliği tesis etme görevleri verilmiştir. Daha özel olarak ise; yarı-yargısal yetkiler de söz konusudur. Bu bağlamda şikâyet başvurusu alma, çözüm yolları bulma ve kendiliğinden ya da başvuru sonrasında da olsa inceleme ve soruşturma başlatma yetkileri tanınmıştır²⁹.

Aralık 1993 tarihinde Tunus'ta toplanan İkinci Uluslararası Ulusal Kurumlar Atölye Çalışması'nda Paris Prensipleri' ne uygun olarak ulusal insan hakları kurumlarının oluşturulmasına destek olması amacıyla bu kurumları temsil etmesi için İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunmasına İlişkin Ulusal İnsan Hakları Kurumları İşbirliği Komitesi (International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions for The Promotion and Protection of Human Rights/ICC) kurulmuştur³⁰.

Kuruluşunun ilk dönemlerinde denetleyici olma amacı yanında sonraki çalışmalarla farklı rollerin de verildiği görülmüştür. 2008'de Cenevre'de düzenlenen konferansla komite kar amacı olmayan dernek niteliğinde faaliyet göstermeye başlamıştır³¹.

Komite ulusal kurumları Paris Prensipleri' ne uygun olup olmadığı konusunda akredite etme yetkisine sahiptir. Bunun için Akreditasyon Alt Komitesi (The-Sub Committee on Accreditation/SCA) oluşturularak ulusal kuruma dair ilk değerlenmenin yapılması sağlanmıştır. İlki 1999 yılında gerçekleşen akreditasyon için üç sınıflandırma söz konusudur:³²

- A. Oy hakkına sahip üye; Paris Prensipleri ile tam uyumludur.
- B. Oy hakkına sahip olmayan üye; Paris Prensipleri ile kısmen uyumludur veya başvurusu ile yeterli bilgi sunulmamıştır.
- C. Statüsü olmayan üye; Paris Prensipleri ile uyumlu değildir.³³

Akreditasyon kurumun bağımsızlığını onaylamakla beraber siyasi otoritelere karşı güçlü bir yapıya sahip olmasını da sağlar. Ayrıca akredite edilmiş bir kurum ülkesinin insan hakları politikasının güvenilirliğini ortaya koymaktadır³⁴.

²⁹Vahap Atilla Oğuşgil, *a.g.e.*, s.29-76.

³⁰Abdurrahman Eren, *a.g.e.*, s.88.

³¹Vahap Atilla Oğuşgil, *a.g.e.*, s.79-80.

³²Vahap Atilla Oğuşgil, *a.g.e.*, s.80-81.

³³*Compilation of The Rules and Working Methods of The SCA*, (http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICC/Accreditation/_layouts/mobile/disppform.aspx?List=ce4e3021-bcd2-40cd-806d-b5201e98d815&View=d0795624-d913-406b-a98f-dcaecf63270f&ID=1, Erişim Tarihi: 18.11.2016), m.5.

³⁴ValentinAichele, *a.g.m.*, p.13.

4. TÜRKİYE'DE ULUSAL İNSAN HAKLARI KURUMLARI

Uluslararası alanda ulusal insan haklarının geliştirilmesine yönelik çalışmalar, Türkiye üzerinde de etkisini göstermiştir. 1990'lı yıllardan başlayarak Türkiye'de bu konuda önemli adımlar atılmaya başlanmıştır ve çeşitli kurumlar oluşturulmuştur. Çalışmanın bu bölümünde oluşturulmuş bu kurumlardan Türkiye İnsan Hakları Kurumu ve ombudsman niteliğinde oluşturulan Kamu Denetçiliği Kurumu incelenecektir.

4.1. Tarihsel Arka Plan

1980'lerin sonunda Devlet Planlama Teşkilatı tarafından kadın haklarına yönelik çalışmalarla insan haklarının kurumsallaşması başlamıştır. 1990'da Kadın ve Aileden Sorumlu Bakanlığa bağlı Kadın Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü oluşturulmuştur. Yine aynı yıl Türkiye Büyük Millet Meclisi(TBMM) İnsan Hakları İnceleme Komisyonu kurulmuştur. 1998 yılına gelindiğinde ise İnsan Hakları Eğitiminin On Yılı Komitesi insan hakları konusunda eğitim çalışmaları gerçekleştirmeye başlamıştır. 2001 yılında Başbakanlık Merkez Teşkilatı Kanunu'nda yapılan değişiklikle İnsan Hakları Başkanlığı kurulmuştur³⁵. Paris Prensipleri doğrultusunda devletten bağımsız İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları oluşturulmaya çalışılmıştır. Kurulun yapısında vali, kaymakam, rektör, belediye başkanı gibi kişilerin yer alması kurumun bağımsızlığını tehlikeye düşüren ve şüphelerin oluşmasına neden olan öğeler olarak ortaya çıkmışlardır. Daha sonra bu yapılanmalara sivil toplum örgütü üyeleri de katılmaya başlamıştır³⁶.

İdari ve yasal düzenlemeler yapılması ve tavsiye verilmesi için İnsan Hakları Üst Kurulu da oluşturulmuştur. Yine bu bağlamda Kasım 2003 tarihinde devlet kurum ve kuruluşları ile sivil toplum örgütleri arasında hem ilişki kurulması hem de danışma görevi niteliğinde İnsan Hakları Danışma Kurulu kurulmuştur. Taşra örgütlenmelerinde de il ve ilçe merkezlerinde bulunan her kurul kapsamında İnsan Hakları Danışma ve Başvuru masası kurularak bireylerin bu konuda bilgilendirilmeleri ve hak aramalarını kolaylaştırma çalışmaları yapılmıştır. Bu yönde 2006 yılında İnsan Hakları Eğitimi Ulusal Komitesi de oluşturulmuştur³⁷.

Türkiye'de gerçekleşen bu gelişmelerin çoğunlukla Avrupa Birliği (AB) etkisinde olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak bu gelişmeler 2008 yılındaki AB Konseyi Katılım Ortaklığı Belgesi'nden sonra bir ivme kazanmıştır.

³⁵Zehra Odyakmaz-Bayram Keskin-Yusuf Deniz, "6701 Sayılı İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu Üzerine Bir Değerlendirme-I", *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 2016, s.730-731.

³⁶Durmuş Tezcan vd., *İnsan Hakları El Kitabı*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2016, s.818; "İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik", Resmi Gazete Tarihi/Sayısı: 23.11.2003/25298, m.5-6. <http://www.tihk.gov.tr/Portals/0/b/kurullar.pdf>, Erişim Tarihi:11.12.2016.

³⁷Zehra Odyakmaz-Bayram Keskin-Yusuf Deniz, *a.g.m.*,s.731.

Bu belgede Paris Prensipleri' ne atıf yapılarak bu niteliklere uygun kurumların kısa zaman içinde oluşturulması gerektiği açıklanmıştır. Bu doğrultuda Türkiye 2001'de kurulan İnsan Hakları Başkanlığı'nı 2012'de Türkiye İnsan Hakları Kurumu olarak yapılandırmıştır³⁸.

4.2. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu

Bu doğrultuda yapılan çalışmalar sonucunda 21.06.2012 tarihli ve 6332 sayılı kanunla Türkiye İnsan Hakları Kurumu oluşturulmuştur³⁹. Bu kurum, 20 Nisan 2016 tarihli ve 29690 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6/4/2016 tarihinde kabul edilmiş olan 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu ile Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu olarak varlığını devam ettirmeye başlamıştır⁴⁰. Başbakanlıkla ilişkili olarak kurulan kurumun (m.8/1) esas görevi Türkiye'de insan haklarının korunması ve geliştirilmesi olarak belirlenmiştir(m.9/1-a). Ülkede insan hakları ihlallerini önleme ve bunlarla mücadele etme doğrultusunda çalışan kurum; kendisine yapılan şikâyet başvurularını bağımsız bir şekilde değerlendirip harekete geçmektedir. Şikâyetler sonrasında sorunun çözülmesi için çeşitli girişimlerde bulunabilmektedir(m.9/1-f). Kurum uluslararası düzeyde kendi niteliğinde ve çalışma alanında var olan kurumlarla ilişki kurabilmektedir. Ülkenin taraf olduğu insan hakları sözleşmelerine ve antlaşmalarına uyum sağlayıp sağlayamadığını takip etmektedir(m.9/1-ö). Ülkedeki hükümet dışı ve hükümet temelli kuruluşlarla işbirliğinde bulunarak insan haklarının korunması ve geliştirilmesi adına toplumda bilinç ve eğitim düzeyini arttırmak amacıyla programlar, seminerler, eğitimler ve kampanyalar düzenlemektedir(9/1-m-n-o)⁴¹. Böylece Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu ile Paris Prensipleri ile uyumlu bir ulusal insan hakları modeli oluşturulmuştur⁴².

Ancak Paris Prensipleri ile uyumlu olan bu yönleri kadar 2012 AB İlerleme Raporu'nda da belirtildiği gibi kurumun bazı eksik yanları söz konusudur. Öncelikle kurum üyelerinin seçimi ve bunun nasıl yapıldığı, kurumun insan hakları konusunda alınan kararlarda ne kadar etkili olabildiği ve kurumun çalışmalarının elverişli olabilmesi konusunda diğer kurumlarla ne kadar etkileşim içinde bulunduğu eksik kalınan ve yeterli düzenleme yapılmamış olan noktalardır. Eksikliklerin giderilmesi için öncelikle üyelerin nasıl belirleneceği ve seçim

³⁸Vahap Atilla Oğuşgil, *a.g.m.*, s.178-179.

³⁹www.tihk.gov.tr/tr/Kurumsal, Erişim Tarihi:18.11.2016.

⁴⁰<http://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/tr/content/36-turkiye-insan-haklar-ve-esitlik-kurumu/>, Erişim Tarihi:05.01.2018.

⁴¹20 Nisan 2016 tarihli ve 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu, m.8-9, (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6701.html>), Erişim Tarihi:05.01.2018.

⁴²Abdurrahman Eren, *a.g.e.*,s.53.

biçimin nasıl olacağı net olarak ortaya konmalıdır. İkinci eksik yanın giderilebilmesi için ise üyelerin bağımsızlığı ve dokunulmazlığı konusu bir yasaya bağlı hale getirilmedir ve ayrıca üyelerin görevden çıkarılmaları da ya meclis ya belirlenen ortaklarca ya da belirli bir çoğunluk tarafından olması gerekmektedir. Üçüncü olarak ise kurum insan hakları ile ilgili yasa değişikliği veya yeni yasa yapılmasına dair görüş ve önerilerini aktarmak istediğinde hükümetle ya da parlamentoyla muhatap olabileceğinin garanti altına alınması gerekmektedir. Son olarak da ziyaret yetkisi ile ilgili bilgileri ve belgeleri isteme yetkisi Başkanda olmalıdır ve bu konuda işbirliği öncelikli bir şart olarak gündeme getirilmelidir. Bu eksikliklerin giderilmesi halinde Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Paris prensipleri ile tam uyumlu hale gelebilecektir⁴³.

Ülkenin güvenilir ve etkili insan hakları politikasına sahip olduğunun uluslararası alanda kabul edilmesi anlamına gelen Uluslararası Koordinasyon Komitesi(ICC) tarafından “A” statüsünde akredite edilmek Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu için büyük önem teşkil etmektedir. Bu sebeple Ağustos 2015 tarihindeki toplantısında Uluslararası Koordinasyon Komitesi(ICC)’ne başvuru için gerekli çalışmaların yapılmasına karar verilmiştir. Kasım 2015 tarihindeki toplantıda Mayıs 2016 tarihindeki değerlendirmede yer alabilmek amaçlanmıştır. Bu amaçla Ocak 2016 tarihinde teslim edilmek üzere 2015 yılı sonuna kadar eksik çalışmaların tamamlanmasına ve var olan çalışmaların hızlandırılmasına karar verilmiştir. Bu doğrultuda Ocak 2016 tarihi itibarıyla 2014’e ait faaliyet raporu, Paris Prensipleri’ne uygunluğun belirtildiği metin ile mali ve personel bilgilerini içeren bir dosya hazırlanarak Komite’ye iletilmiştir⁴⁴. Kurum ile ilgili düzenlenen kanun değişikliği nedeniyle bu süreç devam edememiştir ve kanun değişikliği ilgili kurumlara sonrasında iletilmiştir⁴⁵.

4.3. Kamu Denetçiliği Kurumu

Ombudsmanlık kurumu farklı şekillerde var olsa da tarihsel anlamda oldukça eskilere dayanmaktadır. Kurum modeli, modern zamanlara evrilmesiyle ve ülkeler arasında yayılmasıyla yine farklı şekillerde insan haklarının korunması ve geliştirilmesi adına çalışmalar yetki alanına girmiştir. Türkiye ‘de ise ombudsman karşılığı Kamu Denetçiliği Kurumu olarak ortaya çıkmıştır.

⁴³Vahap Atilla Oğuşgil, *a.g.m.*, s.194.

⁴⁴<http://www.tihk.gov.tr/tr/Duyuru-ve-Haberler/ArtMID/477/ArticleID/68/T252rkiye-%C4%B0nsan-Haklar%C4%B1-Kurumunun-Uluslararası%C4%B1-Koordinasyon-Komitesine-ICC-Akreditasyon-Ba%C5%9Fvurusu-11-Ocak-2016>,
Erişim Tarihi:18.11.2016.

⁴⁵<http://tihekdemo1.baskentweb.net/bm-ve-ulusal-insan-haklari-kurumlari/>,
Erişim Tarihi:05.01.2018.

4.3.1. Ombudsmanın Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

İdarenin her alanda kendi istediği gibi bir düzen kuruyor olmasının ülkelerde yönetsel karışıklıklar çıkmasına ve başarısızlıklar yaşanmasına neden olduğu yönünde tartışmalar yaşanmıştır. Zira idarenin büyüyen çalışma alanlarıyla normal işleyişinin gerisine düştüğü ve bu tür işlere harcadığı enerji ve mesai yüzünden kurumlarını geliştirme konusunda eksik kaldığı eleştirileri söz konusu oluyordu. Bu noktada her alanda uzman kişilerden ve işlevsel yapılardan oluşan kurumların varlığının, idarenin eksikliklerini kapatmada etkili olabileceği yönünde fikir birliği sağlanmıştır. Böyle bir ortamda ombudsman ihtiyacının ortaya çıktığı görülmektedir⁴⁶.

Ombudsman tarihi köken olarak milattan öncelere kadar uzanmaktadır. Bazı kaynaklar Çin'deki Han Hanedanlığı'na(M.Ö.206-M.S.220) ait Yuan Kontrol Kurumu'na, Roma Halk Tribünleri'ne, on yedinci yüzyılda da Amerikan kolonilerinde var olan Censors kurumlarına benzetirler. Bazı kaynaklarda ise İkinci Halife Hz. Ömer döneminde (634-644) oluşturulan Muhtesib Kurumu örnek gösterilmiştir⁴⁷.

Bir başka iddia ile de Osmanlı dönemine atıf yapılmaktadır. Buna göre Osmanlı döneminin Kazaskerlik kurumu da ombudsman kurumuna benzer yapıdaydı. Hatta 1709-1714 yıllarında Osmanlı ülkesinde esir bulunan İsveç Kralı XII. Şarl, bu kurumdan etkilenerek kendi ülkesinde onun adına denetleyici ve gözlemci olması için bir memur atamıştı⁴⁸. 1809 yılında ilk kez İsveç'te bir anayasal kurum olarak ortaya çıkan ombudsmanlık AB ombudsmanının belirttiğine göre Osmanlıların kadı ve divan kurumlarından esinlenilmiştir⁴⁹.

Ombudsman kelimesi köken olarak İsveç diline dayanmaktadır. Temsilci, sözcü, koruyucu anlamlarına gelen ombudsman terim olarak ise idarenin işlemlerine ve eylemlerine karşı bireylere hak arama konusunda yol gösteren ve onların şikâyet başvurularını değerlendiren yetkili-görevli bir kurum olarak bilinmektedir⁵⁰. 1920'de Finlandiya'da kurulan ombudsmanlık İsveç'ten sonra ikinci olmuştur. 1950'lere kadar İkinci Dünya Savaşı'nın etkisiyle bu konuda pek gelişme yaşanmamıştır. 1955 yılında Danimarka, 1959'da Almanya, 1963 yılında Norveç ve Yeni Zelanda, 1966'da Tanzania, 1967'de İngiltere, 1971'de İsrail,

⁴⁶Muammer Oytan, "Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme", *Danıştay Dergisi*, Sayı:18-19, 1975, s.194.

⁴⁷B.Zakir Avşar, *Ombudsman/Kamu Denetçisi*, Hayat Yayınları, İstanbul 2012, s.67.

⁴⁸Kemal Özden-Ertuğrul Gündoğan, *a.g.m.*, s.49.

⁴⁹Bülent Keneş, "Bir Denetim Mekanizması Olarak Ombudsman, Türkiye'deki İhtiyaçlara Ne kadar Cevap Verebilir?", *Yeni Türkiye Dergisi*, Sayı:13(Siyasal Yozlaşmalar II), 1997, s.792.

⁵⁰Taykan Ataman, "Ombudsman ve Temiz Toplum", *Yeni Türkiye Dergisi*, Sayı:13(Siyasal Yozlaşmalar II), 1997, s.779.

1972’de Fiji, 1973’de Bihar, 1976’da Avusturya, Avustralya, Portekiz ve Trinidad, 1978’de Jameica, 1979’da Filipinler, 1980’de Gana, 1981’de Hollanda, İspanya ve İrlanda gibi v.s. ülkelerde Ombudsman kurumları oluşturulmuştur⁵¹.

Ortaya ilk çıktığı dönemde ombudsmanın görevleri temel bir çerçeveye hak ve özgürlüklerin korunması, bireylerin kötü yönetimine karşı hakların/vatandaşların korunması, yöneten-yönetilen ilişkisinde hakkaniyetin temel alınması olarak belirlenmiştir⁵². Ombudsmanın görevi yönetimin hatalarını bulmak ya da yönetimi ifşa ederek işlerine karışmak olarak düşünülmemelidir. Ombudsmanın asıl amacı herhangi bir haksızlığa uğradığını düşünen bireylerin başvurularını değerlendirmek, haklarını aramalarına yardımcı olmak ve çözüm bulunması sürecinin takipçisi olmaktır⁵³.

Ülkedeki diğer ulusal yargı mekanizmaları ve ombudsmanlık kurumları karşılaştırıldığında ombudsmanın daha ucuz bir mekanizma olması, ombudsmana başvurunun daha kolay yapılabilmesi, ombudsman mekanizmasının başvuru yapma veya dava açma süreleri bakımından daha esnek olması ve daha hızlı sonuç alabilmesi ombudsmanı daha tercih edilir kılmaktadır⁵⁴.

4.3.2. Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumu

Türkiye özelinde ombudsmanlık kurumu bazı yazarlar tarafından Devlet Denetleme Kurulu örneğiyle ilişkilendirilmektedir. Ancak Devlet Denetleme Kurulu’nun işleyişi tam olarak ombudsmanlığı uygulayan devletlerarasındaki örnekleriyle uyum sağlamamaktadır. Zira 1982 Anayasası ile düzenlenen Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanı’nın isteği doğrultusunda harekete geçebilmekteydi. Bunun yanında daha çok Cumhurbaşkanı’na bilgi veren bir kurul niteliğindeydi. Bu sebeplerle ombudsman ihtiyacını gideremediği söylenebilmektedir⁵⁵. Bu durum göz önüne alındığında ihtiyacın giderilmesi bağlamında yeni yapıların oluşturulması gerekmektedir.

1970’li yılların sonunda Türkiye’nin ombudsman arayışı hız kazanmıştır. Ancak siyasi ortamın karışık olması dolayısıyla kesin sonuçlar elde edilememiştir. Bu dönemde üniversiteler tarafından tasarlanan Kamu Denetçileri Kurulu

⁵¹İsmet Tayşi, “Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:25, Nisan-Haziran 1997, s.109.

⁵²Zekeriya Temizel, “Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı: Ombudsman”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Sayı.13(Siyasal Yozlaşmalar II), 1997, s.767-768.

⁵³Viktor J. Pickl, “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:19, Sayı:4, 1986, s.42.

⁵⁴Tufan Erhürman, “Ombudsman”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:31, Sayı: 3, Eylül 1998, s.101.

⁵⁵Müslüm Akıncı, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul 1999, s.358; Bilal Eryılmaz, “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:26, Sayı:4, Aralık 1993, s.94.

ombudsman niteliğinde düşünülse de Anayasa yapıcıları tarafından üzerinde durulmayarak rafa kaldırılmıştır⁵⁶.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile ombudsmanlık kurumunun oluşturulması adına “kamu denetçisi” kavramı ortaya atılmıştır. 1990’lı yılların ikinci yarısında gerçekleşen bu gelişme doğrultusunda hükümet tarafından ombudsmanlık kurumu ile ilgili düzenlemeler yapılmasına karar verilmiştir. Mahalli düzeyde ilk adımlar atılmaya başlanmıştır. Ancak dönemin Cumhurbaşkanı tarafından mahalli yönetimlere ‘Halk denetçiliği’ ismiyle ombudsman seçme yetkisine TBMM Genel Kurulu tarafından kabul edilen İl Özel İdaresi Kanunu’nun ilgili maddelerinde henüz yasalaşmayan bir kanun tasarısında yer verilmesi, bu durumun hukuksuzluk sayıldığı ve hukuk devleti prensipleriyle uyuşmadığı ve ayrıca Anayasa’da da bu konu ile ilgili düzenleme yapılmasını sağlayacak düzenlemelerin bulunmadığı gerekçeleriyle gerekçelerle veto edilmiştir⁵⁷.

15.06.2016 tarihli ve 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu TBMM’de kabul edilip Cumhurbaşkanı’na yollanmış; ancak yine benzer nedenlerle kanun Cumhurbaşkanı tarafından reddedilmiştir. Bu tür bir kanunun onaylanabilmesi için öncelikle anayasal zeminin sağlanması gerekmektedir. Anayasal sistem bu dönemde TBMM’ye bağlı idarenin eylem, işlem ve tutumlarını denetlemeye yetkili bir kurum oluşturmaya olanak sağlamıyordu. Bunun üzerine Anayasanın belli maddelerinde Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili düzenlemeleri belirleyen değişiklikler için Eylül 2010’da referandum düzenlenmiştir. Referandum sonucu ile değişiklikler kabul edilmiş ve Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir⁵⁸.

2000’li yılların başından itibaren Türkiye’de ombudsmanlık kurumu ile ilgili tartışmalar da yeniden başlamıştır. Bu kapsamda meydana gelen tartışmalar; ombudsmanın bağımsız ve tarafsız olabilmesi adına kurumu temsil edecek kişinin devlet yönetimi içindeki yerinin ne olacağı; ombudsmanlığın yapısının nasıl şekillendirileceği; ombudsmanlık kurumunun yargısal nitelikte olup olmayacağı; yasama ve yürütme karşısında ombudsmanlık kurumunun konumunun nasıl olması gerektiği ve ombudsman olacak kişilerin özellikleri ve sahip olacağı hakların neler olacağı konularında yapılmıştır⁵⁹.

⁵⁶Müslüm Akıncı, *a.g.e.*, s.358-359.

⁵⁷B. Zakir Avşar, *a.g.e.*, s.241-242.

⁵⁸ B. Zakir Avşar, *a.g.e.*, s.244; <http://www.hurriyet.com.tr/sezerden-ombudsmanlik-yasasina-veto-4681485>, Erişim Tarihi:24.02.2018.

⁵⁹Kemal Özden-Ertuğrul Gündoğan, *a.g.e.*, s.51-52.

4.3.2.1. Kamu Denetçiliği Kurumu

2012’de ise önemli gelişmeler yaşanmıştır. Yapılan Anayasa değişikliklerinden sonra 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu 29.6.2012 tarihinde yürürlüğe girerek Mart 2013 sonu itibariyle da Kamu Denetçiliği Kurumu başvuru almaya başlamıştır⁶⁰.

Bu kanunla TBMM’ye bağlı, kamu tüzel kişiliği ve özel bütçesi olan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur.(m.4) Kamu Denetçiliği Kurumu Cumhurbaşkanı’nın tek başına yaptığı işlemler ile res’en aldığı kararlar ve Türk Silahlı Kuvvetleri’nin sırf askeri faaliyetleri görev alanı dışında bırakılarak şikâyet doğrultusunda idarenin her türlü işlemlerini ve eylemlerini insan hakları temelinde adalet ve hakkaniyet çerçevesinde incelemek, araştırmak ve tavsiyelerde bulunmak yetkisiyle donatılmıştır(m.5)⁶¹.

Başdenetçi ve denetçi olabilmek adayların çeşitli koşulları sağlayabilmesine bağlanmıştır. Dört yıllığına seçilen denetçiler and içerek göreve başlarlar ve bağımsız ve tarafsız davranmak zorundadırlar⁶². Başdenetçinin görevleri ise kuruma gelen şikâyetleri incelemek araştırmak ve tavsiyede bulunmak, kanunun uygulanmasına dair yönetmelik hazırlamak, yıllık rapor hazırlamak ve kamuoyu ile paylaşmak, gerek gördüğü takdirde özel rapor hazırlamak olarak sıralanabilir. Denetçiler ise bu doğrultuda başdenetçiye yardımcı olurlar ve başdenetçi tarafından gerçekleştirilmesi istenilen görevleri yerine getirirler⁶³.

Yıllık raporlar hazırlayan Kamu Denetçiliği Kurumu’nun 2016 Yıllık Raporu’na göre farklı başvuru yolları ile başvuru aldığını görmekteyiz.

⁶⁰http://www.ombudsman.gov.tr/custom_page-346-hakkimizda.html, Erişim Tarihi: 18.11.2016.

⁶¹29/6/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, <http://www.kgm.adalet.gov.tr/DUYURULAR/6328%20say%C4%B1%C4%B1%20Kamu%20Denet%C3%A7ili%C4%9Fi%20Kurumu%20Kanunu.pdf>, Erişim Tarihi: 18.11.2016, m.4-5.

⁶²29/6/2012 tarihli...,m.4-12-14.

⁶³29/6/2012 tarihli..., m.7.

Tablo 1: 2013-2016 yılları arasında başvuru şekillerine göre dağılım⁶⁴.

Başvuru Şekli	2013	2014	2015	2016	Toplam
Faks	211	133	94	79	517
Elden	365	665	574	585	2189
Posta	2136	1775	1776	1117	6804
E-Başvuru	4356	2978	3516	3631	14481
E-Posta	570	88	95	107	860
Toplam	7638	5639	6055	5519	24851

Elektronik yolla yapılan başvurularda yıllara göre yoğunluk daha fazladır. Bu başvuru yolunu takiben posta yoluyla da başvuru oldukça yoğundur. Bireylerin yoğunlukları değişse de farklı yollarla başvuru haklarını kullandıkları ortaya çıkmıştır ve bu da kurumun her türlü yolla ulaşım ve iletişime açık olduğunu göstermektedir. Bir diğer tabloda ise şikâyet konuları veya alanlarına dair sayısal veriler incelenmektedir.

⁶⁴ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu(Ombudsmanlık), 2016 Yıllık Rapor, s.86, (<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/KDK-2016-YILLIK-RAPORU.pdf>, Erişim Tarihi:24.02.2018).

Tablo 2: 2013-2016 yılları arasında şikâyet konularına göre dağılım⁶⁵.

Şikâyet Konusu veya Alanı	2013	2014	2015	2016	Toplam
Kamu Personel Rejimi	2142	1349	1584	1759	6834
Eğitim-Öğretim, Gençlik ve Spor	1203	1056	1296	669	4224
Çalışma ve Sosyal Güvenlik	888	419	385	556	2248
Mahallî İdarelerce Yürütülen Hiz.	455	343	329	368	1495
Adalet, Milli Savunma ve Gv.	455	283	190	328	1266
Ekonomi, Maliye ve Vergi	784	440	295	326	1845
İnsan Hakları	263	423	327	303	1316
Diğer	141	381	384	217	1086
Mülkiyet Hakkı	239	144	188	155	726
Kadın Hakları	32	40	103	8	320
Çocuk Hakları				137	
Orman, Su, Çevre ve Şehircilik	198	186	376	120	880
Enerji, Sanayi, Gümrük ve Ticaret	166	64	111	111	452
Saėlık	158	131	130	110	529
Ulaştırma, Basın ve İletişim	271	125	95	107	598
Engelli Hakları	87	106	111	104	408
Sosyal Hizmetler	46	73	52	58	229
Nüfus, Vatandaşlık, Mülteci ve Sığınmacı	37	17	26	21	101
Gıda, Tarım ve Hayvancılık	28	18	14	20	80
Ailenin Korunması	13	28	37	17	95
Bilim, Sanat, Kültür ve Turizm	32	13	22	15	82
TOPLAM	7638	5639	6055	5519	24851

Tablo verileri göz önüne alındığında eğitim-ğretim konuları ile ilgili olarak 2013 ve 2016 verileri karşılaştırıldığında şikâyet başvurularında düşüş görülmektedir. Eğitim gibi önemli konuda bu durum umut vericidir. Aynı şekilde sağlık ile ilgili konularda da 2013 ve 2016 verileri karşılaştırıldığında bir düşüş vardır. Bu durum da ülkede sağlık konularında gelişmelerin devam ettiğini ortaya koymaktadır. Ancak insan hakları, çocuk ve kadın hakları konularında ne yazık ki istenilen düşüş gerçekleşememiştir. İlerleyen yıllarda yayınlanacak raporlarda bu durumun tam tersi olduğunu görmek tüm ülkenin arzu ettiği bir gelişmedir.

⁶⁵ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu(Ombudsmanlık), 2016 Yıllık Rapor, s.87.

Tablo 3: 2013-2016 yılları arasında karar türlerine göre dağılım⁶⁶.

Karar Türleri	2013	2014	2015	2016	Toplam
Gönderme Kararı	2155	2323	2205	1976	8659
İncelenemezlik Kararı	2240	2147	1759	1723	7869
Başvurunun Geçersiz Sayılması	329	80	42	53	504
Birleştirme Kararı	522	806	1025	354	2707
Mahalli İdarelere İlişkin Başvurular	432	80	-	-	512
Karar Verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Karar	307	643	675	428	2053
Tavsiye Kararı	64	93	56	62	275
Ret Kararı	37	150	109	191	487
Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı	11	26	26	32	95
Toplam	6097	6348	5897	4819	23161

Kararlarla ilgili verilere bakıldığında başvuru sayısı ve karar sayısı karşılaştırıldığında büyük çoğunlukta başvuruların sonuca bağlandığı ya da değerlendirildiği görülmektedir. Bu durum da kurumun işleyişini yerine getirdiği kanısına varmamızı sağlamaktadır.

2012’de oluşturulan Kamu Denetçiliği Kurumu Paris Prensipleri’ne çok aykırı görünmemektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun bağımsızlığı ve tarafsızlığı teminat altına alınmıştır. Kamu denetçisi istediği bilgi ve belgelere rahatlıkla erişebilmektedir. Ayrıca insan hakları ihlallerinin tamamı ile ilgili inceleme ve araştırma yapabilme yetkisine sahiptir.

Kurumun işlevi ve yeterli kullanımıyla ilgili Türk toplumunun siyasi ve bürokrasi kültüründen kaynaklanan eksiklikler söz konusudur. Hak aramaktan çekinen bir toplum ve sahip olduğu yetkiyi keyfi olarak kullanan bürokrasi, bu kurum hakkında yeterli bilgi ve bilince sahip olunmadığını kanıtlamaktadır. Ayrıca gücü yadsınamaz olan basın ve sosyal medya gibi iletişim ve bildirim kanallarının kâr ve kazanç kaygıları içinde gerekli ve doğru paylaşımları yapmamaları da kurumun gelişmesine yardımcı olmayan bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır⁶⁷.

Türk toplum kültüründe devletin sorgulanamaz olduğu anlayışı ve sıkı sıkıya bağlı olunan bürokrasi anlayışı, devlet ve toplum arasındaki bağın ve ilişkinin gelişmesinin önünde engel oluşturmaktadır. Türkiye’de şeffaflığın ve hesap

⁶⁶ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık), *2016 Yıllık Rapor*, s.93.

⁶⁷ Kemal Özden-Ertuğrul Gündoğan, *a.g.m.*, s.52-53.

verilebilirliğin artması bakımından Kamu Denetçiliği Kurumu önemli bir misyona sahiptir⁶⁸.

Kurumun yeterince tanıtılması gerekmektedir. Bu sebeple kamuoyu üzerinde gerekli bilincin oluşturulmasına yönelik çalışmalar arttırılmalıdır. Kurum re'sen harekete geçebilme, araştırma ve inceleme yapabilme konusunda yetkili kılınmalıdır. Böylelikle yalnızca başvuru yapabilme olanağı bulabilen bireyler için değil herkes için çalışan bir kurum oluşacaktır. Ayrıca kurumun yapısının nitelikli ve uzman kişilerle geliştirilmesi de önemli bir husustur⁶⁹.

Kamu Denetçiliği Kurumu, Türkiye’de demokratik hukuk devleti anlayışının sisteme yerleşmesine ve kötü yönetimin ve yöneticiliğin önüne geçilmesine yardımcı olmaktadır. Bununla birlikte devlet ve toplum arasında bir köprü görevi görerek idarenin ve idarecilerin halk ile olan diyalogunun gelişmesine katkı sağlamaktadır. Karmaşıklaşan modern yönetim sisteminde idarenin çalışma yükünü hafifletmiştir ve bu bağlamda idari düzenlemelerin ve yapılacak reformların süratlice gerçekleştirilmesi yolunu açmaktadır. Toplumun ve kamu görevlilerinin eğitimi sağlanarak insan haklarının korunması ve geliştirilmesinde öncü bir kurum halini almıştır⁷⁰.

Kamu Denetçiliği Kurumu kuruluşundan günümüze kadar olan süreçte bireysel başvuru inceleme, kararlar alma, raporlar hazırlama ve insan haklarının korunmasına ve geliştirilmesine yönelik eğitim ve kampanya düzenleme gibi çalışmalarıyla geleneksel sistemin dışına çıkılmasını ve çağdaş ve verimli çalışan bir hale gelmesini sağlamıştır.

5. SONUÇ

Uluslararası standartlara göre ulusal insan hakları kurumlarının oluşturulması tüm ülkelerin gerekliliği haline gelmiştir. Farklı şekillerde ve yapılarda olsa da bu kurumlar insan haklarının korunması ve geliştirilmesi adına önemli bir boşluğu doldurmuştur.

Türkiye’de de bu tür kurumlara ihtiyaç duyulduğu bir gerçektir. Tarihsel süreç içinde geliştirilen kurumlar, Türkiye’de insan haklarının korunması ve geliştirilmesi adına önemli adımlar atmışlardır. Özellikle çalışmamızın da konusunu oluşturan Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu ve Kamu Denetçiliği

⁶⁸İsmail Sevinç, “Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yeni bir Yöntem Olarak Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İdari ve İktisadi Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:20 Sayı:4, 2015, s.114.

⁶⁹ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu, *2016 Yıllık Faaliyet Raporu*, s.80, <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2016-yili-faaliyet-raporu.pdf>, Erişim Tarihi:24.02.2018.

⁷⁰Haydar Efe-Murat Demirci, “Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:90, Temmuz-Eylül 2003, s.63-65.

Kurumu bu konuda önemi görevler üstlenmişlerdir. Toplumun bilinçlenmesi ve kurumların yapısal ve işlevsel anlamda gelişmesi bağlamında büyük gelişmeler göstermişlerdir.

Son yıllarda artan eğitim ve bilinçlendirme kampanyaları insan hakları algısının değişmesini ve kurumların işlevine uygun nitelikte kullanılabilir olmasını sağlamıştır. Hem topluma hem de yönetim birimlerine eğitim verilmesi, toplumda bilinç oluşturulması, kurum için yetki genişliğinin sağlanması, basın ve sosyal medya etkinliklerin yapılması, toplumun siyaset kültürünün değiştirilmesi ve bürokrasi sistemindeki düzensizliklerin düzeltilmesi tam anlamıyla gerçekleştiğinde bu kurumlar uluslararası standartlar ve oluşturulma amacına uygun olarak sistem içinde yerini almış olacaktır. Meydana gelen umut verici gelişmeler bu konuda zamanla istenilen düzeyde kurumlar oluşturulabileceğine işaret etmektedir.

KAYNAKÇA

Açık, Coşkun, “Ulusal İnsan Hakları Kurumları ve Türkiye Örneğine Eleştirel Yaklaşım”, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi(Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2011,

(http://acikarsiv.ankara.edu.tr/browse/5984/coskun_acik_tez.pdf).

Aichele, Valentin, *National Human Rights Institutions: An Introduction*, German Institute for Human Rights, Tübingen 2010.

Akıncı, Müslüm, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., İstanbul 1999.

Ataman, Taykan, “Ombudsman ve Temiz Toplum”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Sayı:13(Siyasal Yozlaşmalar II), 1997, ss.779-789.

Avşar, B. Zakir, *Ombudsman/Kamu Denetçisi*, Hayat Yayınları, İstanbul 2012.

Carver, Richard, “A New Answer to An Old Question: National Human Rights Institutions and Domestication of International Law”, *Human Rights Law Review*, 10:1, 2010, pp.1-32.

Cole, Wade M. - Ramirez, Francisco O., “Conditional Decoupling: Assessing the Impact of National Human Rights Institutions, 1981 to 2004”, *American Sociological Review*, XX(X), 2013, pp.1-24.

Efe, Haydar - Demirci, Murat, “Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:90, Temmuz-Eylül 2003, ss.49-72.

Eren, Abdurrahman, *Ulusal İnsan Hakları Kurumları*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2012.

Erhürman, Tufan, “Ombudsman”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:31, Sayı: 3, Eylül 1998, ss.87-102.

Fendoğlu, Hasan Tahsin, *Kamu Denetçiliği(Ombudsmanlık)*, Stratejik Düşünce Enstitüsü, (<http://www.sde.org.tr/userfiles/file/Ombudsman.pdf>), Aralık 2010.

Gözübüyük, Şeref, *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi (Güncelleştirilmiş 27.Bası), Ankara 2008.

Keneş, Bülent, “Bir Denetim Mekanizması Olarak Ombudsman, Türkiye’deki İhtiyaçlara Ne kadar Cevap Verebilir?”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Sayı:13(Siyasal Yozlaşmalar II), 1997, ss.790-799.

Kjærum, Morten, *National Human Rights Institutions Implementing Human Rights*, Danish Institute for Human Rights, 2005.

Kumar,C. Raj,“National Human Rights Instutions: Good Governance Perspectives on Institutionalization of Human Right”, *American University Law Review*,19, No.2, 2003, pp.259-300.

Odyakmaz, Zehra, - Keskin, Bayram, -Deniz, Yusuf,“6701 Sayılı İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu Üzerine Bir Değerlendirme-I”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 2016, ss.721-761.

Oğuşgil, Vahap Atilla, “Avrupa Birliği Yolunda Türkiye İnsan Hakları Kurumu’nun Birleşmiş Milletler Paris Prensipler Işığında Değerlendirilmesi”, *Bilig: Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi*, Yaz/2015 Ankara, ss.175-198.

Oğuşgil, Vahap Atilla, *Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları: Üye Ülkelerden Örnek Uygulamalar*, Legal Yayıncılık, İstanbul 2015.

Oytan, Muammer. “Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme”,*Danıştay Dergisi*, Sayı:18-19, 1975, ss.193-214.

Özden, Kemal, - Gündoğan, Ertuğrul, “Ombudsmanlık Sistemi: Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye’deki Uygulanabilirlik Tartışmaları”, *Türkiye Günlüğü*, Sayı:62, Eylül-Ekim 2000, ss.48-54.

Pickl, Viktor J.,“Ombudsman ve Yönetimde Reform”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:19, Sayı:4, 1986, ss.37-46.

Pohjolaenen, Anna-Elina, *The Evolution of National Human Rights Instituions: The Role of United Nations*, The Danish Institute for Human Rights, Copenhagen 2006.

Sevinç, İsmail, “Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yeni bir Yöntem Olarak Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İdari ve İktisadi Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:20 Sayı:4, 2015, ss.99-121.

Sönmezoğlu, Faruk, *Uluslararası İlişkiler Sözlüğü*, Der Yayınları, İstanbul 2005.

Tayşi, İsmet, “Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:25, Nisan-Haziran 1997, ss.106-123.

Temizel, Zekeriya, “Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı: Ombudsman”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Sayı.13(Siyasal Yozlaşmalar II), 1997, ss.764-778.

Tezcan, Durmuş vd., *İnsan Hakları El Kitabı*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2016, s.818;

WooKoo, Jeong- Ramirez, Francisco O., “National Incorporation of Global Human Rights: Worldwide Expansion of National Human Rights Institutions”, *Social Forces*, 87(3), The University of North Carolina Press, 2009, pp.1321-1353.

Compilation of The Rules and Workig Methods of The SCA.http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/_layouts/mobile/disform.aspx?List=ce4e3021-bcd2-40cd-806d-b5201e98d815&View=d0795624-d913-406b-a98f-dcaecf63270f&ID=1.

www.tihk.gov.tr/tr/Kurumsal.

“Profesyonel Eğitim Serileri: 4 - Ulusal İnsan Hakları Kurumları: İnsan Haklarının Korunması ve Yaygınlaştırılması için Ulusal Kurumların Oluşturulması ve Güçlendirilmesi için El Kitabı-1995”, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Merkezi Yayını, Veysel Eşsiz(çev.).(www.ihop.org.tr/dosya/uihk/NRHI_ceviri.doc)

21.06.2012 tarihli ve 6332 sayılı Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanunu. (<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120630-2.htm>)

<http://www.tihk.gov.tr/tr/Duyuru-ve-Haberler/ArtMID/477/ArticleID/68/T252rkiye-%C4%B0nsan-Haklar%C4%B1-Kurumunun-Uluslararası%C4%B1-Koordinasyon-Komitesine-ICC-Akreditasyon-Ba%C5%9Fvurusu-11-Ocak-2016>.

29/6/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, <http://www.kgm.adalet.gov.tr/DUYURULAR/6328%20say%C4%B1%C4%B1%20Kamu%20Denet%C3%A7ili%C4%9Fi%20Kurumu%20Kanunu.pdf>.

“İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik”, Resmi Gazete Tarihi/Sayısı: 23.11.2003/25298, <http://www.tihk.gov.tr/Portals/0/b/kurullar.pdf>.

http://www.ombudsman.gov.tr/custom_page-346-hakkimizda.html.

20 Nisan 2016 tarihli ve 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu, <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6701.html>.

<http://www.hurriyet.com.tr/sezerden-ombudsmanlik-yasasina-veto-4681485>.

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu(Ombudsmanlık), *2016 Yıllık Rapor*, s.87, (<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/KDK-2016-YILLIK-RAPORU.pdf>).

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu, *2016 Yıllık Faaliyet Raporu*, s.80, <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2016-yili-faaliyet-raporu.pdf>.